



**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**V Commissione Bilancio congiunta Camera e Senato**

**Legge S. 2960 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario  
2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”  
(Legge di Bilancio 2018)**

**Audizione del presidente di Confprofessioni  
Dott. Gaetano Stella**

Roma, lunedì 6 novembre 2017

Ill.mo Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati,

il disegno di legge di bilancio per il 2018, oggi al Vostro esame, e il decreto fiscale che lo ha preceduto e con cui fa sistema<sup>1</sup>, intercettano una **fase di moderata ripresa dell'economia italiana e di quella europea**, agevolata dal ritorno degli operatori economici ad un cauto ottimismo sulle prospettive del ciclo economico. Correttamente, dunque, il Governo decide di intervenire con un provvedimento **“leggero” sia sotto il profilo delle grandezze macro-economiche che per l'impatto sociale delle misure normative**.

Di massimo rilievo è – per tutte le realtà produttive, e certamente per i liberi professionisti – l'impegno per **la sterilizzazione degli aumenti automatici delle aliquote IVA**. Nell'accogliere con favore questo sforzo, rappresentiamo a tutte le forze politiche l'urgenza di una strategia per impedire gli aumenti automatici dell'IVA previsti per i prossimi anni, attraverso provvedimenti orientati al lungo periodo, da rendere operativi già dalla legge di bilancio per il 2019. Le elezioni politiche sono ormai vicine e le agende programmatiche dei partiti sono in fase di definizione: noi le valuteremo anzitutto sotto questo profilo.

I dati incoraggianti **sull'allineamento tendenziale del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo** hanno convinto il Governo a sostenere un **piano straordinario di assunzioni nella Pubblica Amministrazione**, cui probabilmente seguirà il tanto atteso rinnovo del contratto collettivo nazionale del pubblico impiego. Non spetta certamente a noi sindacare il fabbisogno delle pubbliche amministrazioni e il ricorso alle assunzioni nella P.A.; ed è positivo che i concorsi avvengano ora secondo le nuove regole previste dalla riforma Madia. Ci preme tuttavia ribadire **l'esigenza che la spesa pubblica continui ad essere monitorata e calmierata** con rinnovata energia e con metodi innovativi. **Con il suo enorme debito pubblico, l'Italia è ancora oggi esposta alle conseguenze di improvvise fluttuazioni dei tassi di interesse, come accaduto nel 2011 con la crisi dello spread**.

Sono dunque ben accetti i più rigorosi controlli sulla regolarità fiscale dei creditori della pubblica amministrazione, secondo quanto proposto in questo disegno di legge; essi dovrebbero però accompagnarsi ad un impegno altrettanto robusto nel **controllo della spesa pubblica**, nel contrasto ai fenomeni corruttivi e nella promozione dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

E non posso non segnalare, a tal proposito, che **è tuttora inattuata la delega di cui all'art. 5 della legge sul lavoro autonomo**, che vuole favorire la semplificazione amministrativa tramite la rimessione di atti pubblici alle professioni ordinistiche. È, questo, un impegno che Parlamento e Governo si sono assunti al momento del passaggio dell'importante legge sul lavoro autonomo, e che ci aspettiamo sia ora portato a termine.

<sup>1</sup> Decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, “Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili” (il cui disegno di legge di conversione è in corso di esame, S 2942).

Buona parte degli interventi che ho ricordato sono qui resi possibili da incisive misure per il **contrasto all'evasione fiscale**. L'estensione della **fatturazione elettronica anche alle transazioni tra privati** – che andrà a regime dal 2019 – determinerà un recupero dell'evasione fiscale per oltre 2 miliardi di euro, tra nuovi introiti IVA ed effetti conseguenti sulle imposte indirette. Il biennio di sperimentazione fin qui trascorso non ha dato segnali particolarmente incoraggianti, facendo registrare un ricorso molto limitato allo strumento nei rapporti tra privati; tuttavia siamo fiduciosi che le possibili difficoltà tecniche possano essere superate.

Più problematica la valutazione del decreto fiscale che ha preceduto il disegno di legge di bilancio e che è intervenuto nuovamente in materia di **split-payment dell'IVA**, estendendo il meccanismo anche ai pagamenti effettuati da società pubbliche. Come è noto, a partire dalla recente “manovrina” il metodo si applica anche ai pagamenti a favore dei liberi professionisti, i quali, tuttavia, sono anche soggetti alla trattenuta alla fonte delle imposte sul reddito. Su questo si basava la scelta, molto ragionevole, fatta al momento del varo dello strumento, di escludere i liberi professionisti dal meccanismo. Al contrario, a regime vigente, i liberi professionisti che operano con la P.A. ricevono pagamenti doppiamente decurtati alla fonte, determinando un notevole impatto sulla liquidità disponibile e sui pagamenti conseguenti di servizi e collaboratori.

Dunque, tanto per ragioni di equità che di funzionalità del ciclo produttivo, riteniamo opportuno individuare misure compensative che possano controbilanciare gli effetti negativi sopra enunciati.

Vengo ora alle **misure per la crescita**, che in una fase di ripresa rappresentano un fondamentale supporto, soprattutto laddove orientate alla modernizzazione delle tecnologie e delle infrastrutture produttive, che in Italia risultano meno avanzate rispetto ad altri Paesi ad economia sviluppata.

Nella pianificazione degli incentivi occorre preservare l'equilibrio tra le categorie produttive e salvaguardare le diverse caratteristiche e specificità del panorama produttivo del nostro Paese, che rappresenta una risorsa e una garanzia di flessibilità.

Siamo dunque soddisfatti per la proroga e la maggiorazione dell'**iper-ammortamento** e del **super-ammortamento**. Due misure di sostegno che l'art. 5 estende in forma espressa ai liberi professionisti, in continuità con la legge istitutiva di queste misure<sup>2</sup>, che citava espressamente i «soggetti titolari di reddito d'impresa e ... esercenti arti e professioni». È invece **sbalorditivo che l'Agenzia delle Entrate e il Ministero dello Sviluppo Economico<sup>3</sup> abbiano voluto escludere i professionisti dai benefici dell'iper-ammortamento**, riservando quest'ultimo ai soli titolari di reddito d'impresa, con

<sup>2</sup> Cfr. il comma 91 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2016.

<sup>3</sup> Cfr. la circolare n. 4/E del 30 marzo 2017, del MISE e dell'Agenzia delle Entrate (§ 6.1.1).

interpretazione fantasiosa di una norma di legge che, nella definizione della platea, è stata volutamente comprensiva e coerente con la pluralità degli operatori della nostra economia.

Devo altresì segnalare l'incomprensibile **discriminazione** a cui sono soggetti i liberi professionisti con riferimento all'accesso ai **benefici di cui alla c.d. "legge Sabatini"**, per investimenti in macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature, *hardware*, *software* e tecnologie digitali, che vengono qui rinnovati e rifinanziati nell'ambito delle misure di sostegno all'Industria 4.0 (art. 7). L'interpretazione del Ministero per lo Sviluppo economico è infatti nel senso di escludere i liberi professionisti dalla categoria delle Piccole e Medie Imprese, e di imporre il requisito dell'iscrizione alla Camera di commercio per l'accesso ai benefici<sup>4</sup>.

Il mancato inserimento dei professionisti nella platea dei possibili beneficiari di questi incentivi rappresenta un ulteriore **vizio giuridico e un errore strategico**: parlo di vizio giuridico con riferimento alla **compatibilità di questo orientamento con i principi generali di equivalenza con le PMI imposti da norme cogenti di diritto europeo**, e ora recepiti nella legge sul lavoro autonomo. È davvero paradossale che gli stessi atti normativi secondari, fino alle circolari applicative del MISE, citino come basi giuridiche proprio quegli atti normativi europei – Regolamenti e Raccomandazioni – che operano espressamente l'equiparazione dei professionisti alle PMI! Mi riferisco in particolare alla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione del 6 maggio 2003.

Basterebbe questo dato ad imporre un immediato cambiamento di rotta. Ma c'è di più: l'esclusione dei professionisti dai beneficiari della "legge Sabatini" costituisce anche e soprattutto **un errore strategico nella prospettiva del sostegno alla crescita**, laddove da tempo si segnala nella mancanza di infrastrutture tecnologiche adeguate la principale debolezza degli studi professionali italiani rispetto ai *competitor* europei. I processi di trasformazione tecnologica e digitale stanno investendo tutti gli ambiti produttivi, compreso il lavoro libero professionale; per i giovani professionisti, soprattutto, l'innovazione tecnologica rappresenta l'occasione per esprimersi con nuove modalità rispetto al tradizionale svolgimento della professione, e quindi anche di emergere nel settore e costruire la propria identità professionale.

Osservo, solo di passaggio, che il "fondo imprese sud" che il disegno di legge di bilancio si propone di istituire utilizza, correttamente, la nozione di PMI, rinviando agli atti normativi e alle definizioni europee. Vigileremo affinché non vengano imposte, anche in questo caso, interpretazioni deformanti.

La sensazione che si ricava dal resoconto che vi ho fatto è desolante, per noi liberi professionisti ma anche per il Parlamento: le norme di legge stabiliscono platee ampie, che le circolari ministeriali o peggio dell'Agenzia delle Entrate ritagliano a proprio piacimento, indifferenti al dato legislativo e alla normativa europea. Dispiace constatare che alcune istituzioni, che dovrebbero avere a cuore lo sviluppo del Paese, non abbiano presente le

<sup>4</sup> Cfr. da ultimo la circolare del MISE 15 febbraio 2017, n. 14036.

dimensioni di ricchezza che il lavoro libero professionale mobilita, in termini di contributo al PIL e di occupazione. Dispiace ancor di più che le leggi del Parlamento – anche quando di chiarezza cristallina, come in questo caso – possano essere aggirate con tanta leggerezza.

Riteniamo dunque essenziale **una correzione delle disposizioni in commento**. Nel caso dei beneficiari dell'iper-ammortamento la norma è già chiarissima: occorre solo rafforzarla per impedire orientamenti applicativi non conformi, come quello che ho ricordato, rendendo inequivocabile che la definizione normativa si applichi in modo omogeneo tanto al caso del super che al caso dell'iper-ammortamento. Nel caso della platea dei beneficiari della “legge Sabatini”, altresì, è opportuna un'espresa menzione della nozione di PMI derivante dalla raccomandazione 2003/361/CE. Quanto, infine, al “fondo imprese sud”, sarebbe utile un chiaro orientamento interpretativo rivolto al Governo circa l'inclusione dei professionisti nella platea dei beneficiari, come la norma già chiaramente indica. A nostro avviso appare non più derogabile una disposizione generale che stabilisca che tutti i provvedimenti che introducono incentivi e agevolazioni (in particolare quelli rivolti all'innovazione, alla formazione e allo sviluppo), una volta a regime, vengano estesi automaticamente ai liberi professionisti.

Le misure relative al lavoro interessano direttamente i liberi professionisti in quanto datori di lavoro. Vale la pena ricordare che in Italia, dipendenti e collaboratori degli studi professionali sono più di 2 milioni. La nostra Confederazione è parte sociale, firmataria del Contratto Collettivo Nazionale degli studi professionali, ed è da sempre impegnata all'interno delle strutture della bilateralità per promuovere competenza, sicurezza, formazione e *welfare* a favore dei dipendenti degli studi.

Tra le misure qui proposte, di particolare rilievo è **l'incentivo all'occupazione giovanile stabile, di cui all'art. 16 del disegno di legge**, che privilegia la stipulazione di contratti di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti. La decontribuzione può rappresentare un buon metodo per promuovere una strategia occupazionale e di politica del lavoro che vada oltre il triennio venturo.

Occorre però evitare che l'incentivo si risolva in una penalizzazione della **principale tipologia di accesso dei giovani nel mercato del lavoro: l'apprendistato**. Nel settore delle libere professioni, le parti sociali hanno sempre puntato su questa tipologia contrattuale per favorire l'occupazione giovanile, prevedendo nell'ambito del CCNL studi professionali una disciplina particolarmente efficace ed innovativa, fondata sull'adempimento degli obblighi formativi “on the job”, che ha portato i datori di lavoro del settore ad utilizzare in maniera consistente tale contratto.

Le analisi più accurate ci informano che la nuova occupazione che si sta sviluppando nel nostro Paese – anche sostenuta dagli interventi di incentivazione promossi da Governo e Parlamento negli ultimi anni – riguarda forme di lavoro non stabili e settori caratterizzati da basse remunerazioni. Bisogna impedire questa deriva agevolando l'occupazione giovanile attraverso la formazione, mirando ad un'occupazione stabile e qualificata. In questo ambito, dunque, il contratto di apprendistato resta ad oggi la migliore risposta.

Permettetemi di allargare queste ultime riflessioni al tema, connesso, del *welfare*. La legge di bilancio lo affronta, in maniera indiretta, tramite l'allargamento dei beneficiari del *bonus* di 80 euro e con gli interventi di cui all'art. 25, che contemplano l'ampliamento della platea dei beneficiari e del massimale del **reddito di inclusione**.

Tuttavia, noi riteniamo che il problema sia più ampio, e meriti di essere affrontato con strategie più comprensive, che possano estendere i servizi di *welfare* a fasce più ampie di lavoratori, senza con ciò gravare sul bilancio dello Stato.

Da tempo abbiamo costituito, all'interno del sistema contrattuale dei dipendenti degli studi professionali, una serie di enti bilaterali attivi nell'erogazione di servizi di *welfare* ai dipendenti degli studi e ai datori di lavoro. La gestione sostanzialmente mutualistica di tali enti ha dato risultati stupefacenti sotto il profilo del rapporto tra costi e qualità delle prestazioni erogate: un sistema di questo genere eleva enormemente la salute e la qualità della vita delle persone, anche con redditi medio-bassi, e di intere famiglie, e rappresenta altresì un enorme sgravio di costi e procedure per il sistema sanitario pubblico.

**I servizi di assistenza sanitaria erogati all'interno dei sistemi bilaterali contrattuali rappresentano una delle grandi risorse** per elevare la qualità del benessere nel nostro Paese, e al contempo alleggerire il carico gravante sullo Stato e sulle Regioni. Occorre dunque puntare su questi strumenti, favorendone l'estensione anche a soggetti che si collocano al di fuori del loro tradizionale perimetro di applicazione. È proprio il caso dei liberi professionisti e dei lavoratori autonomi che, quando non sono datori di lavoro, risultano privi di qualsiasi forma di assistenza.

Chiediamo quindi al Parlamento di **sostenere la confluenza dei liberi professionisti e dei lavoratori autonomi all'interno degli enti che erogano servizi di assistenza sanitaria**, previsti da contratti collettivi stipulati dai sindacati e dalle organizzazioni maggiormente rappresentative, nonché ad altre forme mutualistiche, anche attraverso una forma di **deducibilità di parte dei contributi versati** per la partecipazione agli enti.

Ho lasciato al termine di questa mia audizione uno dei temi più dibattuti – anche nell'ambito dell'attività parlamentare degli ultimi mesi – per l'universo dei liberi professionisti. Mi riferisco, evidentemente, all'introduzione del principio dell'**equo compenso delle prestazioni professionali**.

Sul tema generale Confprofessioni ha già avuto occasione di intervenire in audizione, sia alla Camera che al Senato, nell'ambito dei lavori sui disegni di legge in materia. Non è dunque questa la sede per ripercorrere le considerazioni a suo tempo esposte, con cui davamo conto dei dati preoccupanti sui redditi dei professionisti registratisi nell'ultimo decennio e sulle concause di tale fenomeno. Né ho qui bisogno insistere sull'opportunità di un intervento normativo in questa materia, soprattutto laddove sia animato dall'intento di porre un argine a gravi fenomeni lesivi della dignità del lavoro professionale, purtroppo molto frequenti.

La disposizione in tema di compensi degli avvocati nell'ambito di convenzioni con grandi committenti rappresenta certamente uno di questi casi, perché mira a proteggere l'avvocato in contesti di debolezza contrattuale che, oltre a pesare sui redditi dei professionisti, rischia sovente di minarne la stessa indipendenza professionale, cifra essenziale della professione intellettuale. Essa è stata dichiarata inammissibile per ragioni formali nell'ambito di questa manovra di finanza pubblica, ma non per questo deve diminuire l'attenzione di Parlamento e Governo su questo delicatissimo tema.

**I tempi sono ormai maturi perché il problema dell'equo compenso sia affrontato con un impegno di maggiore respiro; e questa legislatura è in grado di farsene carico, con un sostegno trasversale di tutte le forze politiche, in tempi rapidissimi.**

Riteniamo inoltre che **questa legge di bilancio possa essere l'occasione per affrontare quantomeno il problema più grave e al contempo più significativo per la dignità della nostra categoria: mi riferisco all'equo compenso delle prestazioni professionali e degli incarichi svolti a favore della pubblica amministrazione.** In quest'ambito non sussistono vincoli imposti dal diritto europeo – vincoli che emergono soltanto con riferimento al mercato e ai rapporti tra privati – né preclusioni di ordine formale rispetto alla collocazione all'interno della manovra di finanza pubblica, trattandosi di stabilire indirizzi e criteri finanziari rivolti alle pubbliche amministrazioni.

Proponiamo pertanto che la legge di bilancio sia integrata da una norma che imponga alle amministrazioni pubbliche e alle società pubbliche, anche nell'ambito delle prestazioni rese attraverso gare di appalto, di attenersi a valori minimi equi nella determinazione del compenso dei professionisti; valori che siano determinati sulla base di un confronto con le rappresentanze associative del nostro mondo, in modo da ponderare con esattezza i costi di produzione e l'impegno personale e materiale della prestazione.

Onorevoli Presidente, Onorevoli Senatori,

Siamo tutti consapevoli che la determinazione del bilancio dello Stato non è solo il momento della predisposizione di strategie economiche e finanziarie. Essa delinea e conforma anche il modello sociale che auspichiamo: le nostre idee di benessere, di intraprendenza, di solidarietà, di equità. Una bilanciata distribuzione degli incentivi per la ripresa economica e il riconoscimento dell'equo compenso dei liberi professionisti da parte della pubblica amministrazione sono elementi irrinunciabili di questo sistema di valori.